

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan Negara yang berlandaskan hukum yang kedaulatannya berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam menjalankan pemerintahan Indonesia menjunjung tinggi paham demokrasi yang berlandaskan kedaulatan rakyat, dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan di Indonesia merupakan perwujudan dari amanah Pancasila Sila ke-4 yang menyatakan “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, namun pemerintahan yang berdaulat rakyat membutuhkan partisipasi masyarakat secara langsung dalam menentukan pemimpin mereka sendiri, Indonesia terdiri dari berbagai macam provinsi dan daerah provinsi itu terdiri dari kabupaten dan kota, masing-masing kabupaten dan kota memiliki pemerintah daerahnya. Pemerintahan daerah provinsi, daerah, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Penyelenggaraan Pemilihan Umum sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk melaksanakan penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin

pelaksanaan hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas maka dibentuklah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, yang sesuai dengan isi Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

KPU dibentuk dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Dalam menjalankan tugasnya KPU harus berpedoman pada asas :Mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2011, dalam menjalankan pemilu KPU dipercayai oleh masyarakat untuk dapat melaksanakan pemilu yang bersih dan mampu menampung seluruh hak suara masyarakat. Oleh karena itu pemilu harus dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sebagaimana yang tertera dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun pada kenyataannya seiring berjalannya waktu kita sering menjumpai berbagai persoalan dalam penyelenggaraan pemilu seperti kecurangan berupa penambahan dan/atau

pengurangan suara, *money politics*, daftar pemilih yang tidak jelas (fiktif), *black campaign*, dan adanya pemilih ganda yang dapat berdampak pada kepercayaan masyarakat kepada KPU dan menimbulkan aksi protes dari masyarakat hingga berakibat pada ketidakstabilan politik di Indonesia. Dengan perkembangan penyelenggaraan Pemilu banyak melahirkan keluhan pada implementasinya, pada proses dan mekanisme yang tidak jarang mengundang kecurigaan dan kecemburuan sebagian masyarakat (termasuk Parpol), dari kecurigaan dan kecemburuan itu, kemudian lahir tuntutan pelaksanaan Pemilu yang Luber dan Jurdil.¹

Untuk menanggulangi persoalan seperti yang telah disebutkan di atas maka dibentuklah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Yang dimaksud dengan Badan Pengawas Pemilu sebagaimana yang tertera dalam Pasal 1 angka 17: Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disebut Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan pengawasan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia maka Bawaslu Provinsi yang mengawasi pemilu di provinsi membentuk Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan pemilu di Kabupaten/Kota, Panwaslu Kabupaten/Kota kemudian

¹J. Kristiadi, 1997, *Menyelenggarakan Pemilu Yang Bersifat Luber Dan Jurdil*, Centre For Strategic And International Studies (CSIS), Jakarta, hlm. 15.

membentuk Panwaslu Kecamatan untuk mengawasi pemilu di tingkat kecamatan atau sejenis, Panwaslu Kecamatan membentuk Panwaslu Lapangan untuk mengawasi pemilu di tingkat desa atau sejenis, hal ini untuk memenuhi peran Badan Pengawas Pemilu untuk mengawasi pemilu di seluruh tingkatan mulai dari desa hingga pusat yang terdiri dari provinsi-provinsi.

Pelanggaran Pemilu dapat dilakukan oleh orang-perorangan dan Parpol (sebagai peserta pemilu), KPU (selaku penyelenggaraan Pemilu), dan Bawaslu (sebagai pengawas Pemilu), KPU dan Bawaslu baik selaku lembaga melalui kebijakan lembaga terkait pemilu dan/atau orang perorangan yang menyalahgunakan wewenangnya sebagai pemimpin/anggota KPU yang berwenang dalam penyelenggaraan pemilu, juga dari peserta pemilu, peserta pemilu yang dimaksud adalah partai politik untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dan perseorangan untuk Pemilu anggota DPD. Untuk menyelesaikan persoalan sebagaimana yang disebut di atas maka dibutuhkan suatu peraturan hukum agar memberikan efek jera pada pelaku pelanggaran pemilu, penerapan sanksi pidana dimaksudkan untuk menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.² Hal ini diakibatkan oleh maraknya pelanggaran pemilu yang terjadi pada tahun 2014 sebagaimana yang diungkapkan oleh Kabag Penum Polri Kombes Agus Rianto di kantornya, Jakarta, Senin (21/4/2014) bahwa ‘Sampai dengan 20 April, jumlah yang ditangani Polri 183 kasus dengan tersangka 226 orang’. Polri mencatat kasus pidana pemilu sebelum masa

²Leden Marpaung, 2012, *Asas-Teori-Pratik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1.

kampanye hingga pencoblosan Pileg 9 April 2014 yang ditangani ada 183 kasus. Dari kasus tersebut, 226 orang dijadikan tersangka.³ Pidana yang dimaksud adalah ketentuan pidana sebagaimana yang tertera dalam BAB XXII UU Nomor 8 Tahun 2012, penerapan pidana tersebut ternyata selama ini sulit untuk diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemilu. Pelanggaran pemilu bisa dilakukan oleh orang-perorangan/Parpol selaku peserta pemilu yang bekerjasama dengan KPU, disatu sisi KPU selaku lembaga yang berbentuk Badan Hukum bukan merupakan subjek hukum pidana sehingga tidak dapat dijatuhi pidana, sedangkan orang perorangan baik selaku pemimpin/anggota KPU yang menyalahgunakan kewenangannya akan disidang dalam sidang Kode Etik dan dijatuhi sanksi administratif yang maksimal hanya berupa pemecatan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Sanksi pidana terhadap pelanggaran pemilu harus diterapkan mulai dari tingkat paling bawah yakni tingkat desa ataupun sejenis agar persoalan pelanggaran pemilu tidak terus berlangsung secara berulang-ulang dan menimbulkan kekacauan (*chaos*) di dalam masyarakat sebagai peserta pemilu. Sebagai contoh banyak kasus *money politics* yang dihentikan karena

³Edward Panggabean, 27 April 2014, *Polri : Pidana Pemilu 2014 capai 183 kasus, Tersangka 226*, www.news.liputan6.com/read/2039863/polri-pidana-pemilu-2014-capai-183-kasustersangka-226, yang diakses pada tanggal 23 September 2014.

sulitnya barang bukti, sebagaimana ditulis oleh Fransisco Rosarian dan Pito

Agustin Rudiana di koran tempo :

Markas Besar Kepolisian RI menghentikan 17 kasus dugaan pelanggaran pelaksanaan pemilihan umum legislatif pada 9 April lalu. Kepolisian mengklaim tidak menemukan bukti. Kepolisian mencatat sedikitnya ada 38 pelanggaran perbuatan pidana pemilu selama kampanye terbuka. Salah satu kasus yang dihentikan itu adalah kasus politik uang yang diduga dilakukan calon legislator Partai Amanat Nasional Yogyakarta, Hanafi Rais, dengan komunitas Sinar Sang Surya yang terjadi di Gunungkidul, Desember 2013.⁴

Banyaknya kasus pelanggaran pemilu yang terjadi serta tidak adanya penegakan hukum dengan penerapan sanksi pidana yang harusnya dapat menimbulkan efek jera sehingga pelanggaran pemilu tidak terjadi berulang kali. Tidak adanya penegakan hukum menyatakan hilangnya hak masyarakat dalam pemilu dan tidak berjalannya pemilu yang luber dan jurdil, tidak berjalannya demokrasi yang menjadi cita-cita reformasi. Di sisi lain tidak adanya penegak hukum mengakibatkan tidak berjalannya supremasi hukum.

Berdasarkan pemaparan di atas maka penulis ingin melakukan penelitian untuk penulisan hukum dengan judul **“Upaya Polisi Dalam Menangani Tindak Pidana Berupa Pelanggaran Pemilihan Umum Legislatif”**.

⁴Fransisco Rosarian dan Pito Agustin Rudiana, 23 April 2014, *Polisi Hentikan Belasan Kasus Politik Uang*, <http://koran.tempo.co/konten/2014/04/23/340459/Polisi-Hentikan-Belasan-Kasus-Politik-Uang>, diakses pada tanggal 23 September 2014.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya polisi dalam menangani tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan umum legislatif?
2. Apa kendala yang dihadapi polisi dalam penanganan tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan umum legislatif?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya polisi dalam menangani tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan umum legislatif.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam menangani tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan umum legislatif.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya bidang hukum pidana di Indonesia dalam kaitanya dengan penetapan sanksi pidana terhadap pelanggaran pemilihan umum legislatif.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi:

- a. Penegak hukum, khususnya polisi agar dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penanganan tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan umum legislatif.
- b. Otoritas Terkait, khususnya Badan Pengawas Pemilu agar dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangannya dalam mengawasi pemilihan umum legislatif dapat memberikan kepastian hukum.
- c. Perumus perundang-undangan (*Legal Drafter*), agar dapat dijadikan inspirasi atau menjadi bahan referensi dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.
- d. Akademisi, agar dapat menjadi bahan kajian dalam menambah wawasan pengetahuan tentang tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan umum legislatif.
- e. Masyarakat sebagai peserta pemilihan umum legislatif, diharapkan agar dapat ikut aktif dalam penanganan tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan umum legislatif.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan penelitian ini merupakan hasil karya penulis sendiri dan bukan merupakan duplikasi dari penelitian hukum hasil karya penulis lain. Penulisan hukum dengan judul Upaya Polisi Dalam Menangani Tindak Pidana Berupa Pelanggaran Pemilihan Umum Legislatif belum pernah ditulis sebelumnya. Apabila hasil penelitian ini terdapat hal-hal yang dicurigai

melanggar hukum, maka penulis bersedia untuk mempertanggungjawabkan hal tersebut dihadapan hukum. Oleh sebab itu dapat dibuktikan dengan membandingkan hasil karya penulis lain yang terlebih dahulu menulis sebelum hasil karya ini ditulis oleh penulis, yaitu sebagai berikut:

1. Maria Alfa Epifania Cristy (06 05 09422) Universitas Atma Jaya Yogyakarta Fakultas Ilmu Hukum, dengan judul “Pertimbangan Yuridis Mahkamah Konstitusi Dalam Putusannya Mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2009 Terkait Dengan DPT.”

- a. Rumusan Masalah.

- 1) Apa saja kriteria-kriteria yang dipergunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya mengenai perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden terkait dengan DPT?
- 2) Apa yang menjadi pertimbangan-pertimbangan hukum atau yuridis Mahkamah Konstitusi dalam putusannya mengenai perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden terkait dengan DPT?

- b. Tujuan Penelitian.

- 1) Untuk mengetahui kriteria-kriteria apa yang dipergunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya mengenai perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden terkait dengan DPT.

- 2) Untuk mengetahui pertimbangan-pertimbangan hukum atau yuridis Mahkamah Konstitusi dalam putusannya mengenai perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden terkait dengan DPT.

F. Batasan Konsep

1. Upaya

Menurut kamus besar bahasa Indonesia upaya diartikan usaha; ikhtiar (untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan, mencari jalan keluar).

2. Tindak pidana

Tindak pidana adalah suatu tindakan melanggar hukum yang telah dilakukan dengan sengaja atau tidak sengaja oleh seseorang yang dapat mempertanggungjawabkan tindakannya oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai suatu perbuatan atau tindakan yang dapat dihukum.⁵

3. Pelanggaran

Pelanggaran adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana yang oleh Undang-Undang Pidana ditentukan lebih ringan Pidananya daripada kejahatan.⁶

4. Pemilihan umum

Pemilu (Pemilihan Umum) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum : adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang

⁵Simons Dalam Leden Marpaung, 1991, *Unsur-Unsur Perbuatan Yang Dapat Dihukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 23

⁶*Ibid*, hlm. 95.

diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Legislatif

Menurut kamus besar bahasa Indonesia yang dimaksud dengan legislatif adalah berhak dan berwenang membuat undang-undang; badan, dewan yg berhak dan berwenang membuat undang-undang.⁷

6. Polisi

Badan pemerintah yg bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap orang yg melanggar undang-undang dsb).⁸

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Sehubungan dengan judul penelitian di atas, maka metode penelitian yang digunakan adalah dengan mengacu kepada norma-norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka atau yang disebut dengan penelitian hukum normatif.

2. Sumber Data

Data sekunder yang terdiri dari:

⁷Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2008, hlm. 832.

⁸<http://kbbi.web.id/polisi>

- a. Bahan hukum primer, meliputi: Norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan, yaitu:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
 - 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum
 - 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - 5) Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012 dan Nomor 01 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.
 - b. Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum yang di peroleh melalui buku-buku, majalah, hasil penelitian, internet, opini para sarjana hukum, praktisi hukum dan surat kabar yang relevan dengan permasalahan yang diteliti oleh penulis.
 - c. Bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).
3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan cara untuk memperoleh data penelitian. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Studi Kepustakaan

Pengumpulan data dilakukan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku atau tulisan dan hasil-hasil penelitian ilmiah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan terhadap narasumber yaitu Bapak Singgih Suhartaya, SH, Kepala Unit Kejahatan Terhadap Negara di Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dikumpulkan dari hasil penelitian, maka peneliti akan melakukan analisis data yang didasarkan pada interpretasi hukum, memahami atau mengkaji data secara sistematis yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan, dan hasil wawancara dengan narasumber. Data dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan metode berpikir secara deduktif, yaitu berpangkal dari mendeskripsikan teori-teori berupa peraturan perundang-undangan dan peristiwa hukum yang relevan dengan penulis dan yang diperoleh secara umum, kemudian ditarik kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penelitian.⁹ Kesimpulan yang ditarik adalah kesimpulan yang bersifat khusus.

H. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini, berikut merupakan ini adalah sistematika penulisan hukum yang terbagi dalam tiga

⁹Lexi J. Moelong, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung, hlm.197.

bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun bab-bab tersebut antara lain:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bab pendahuluan yang isinya antara lain memuat latar belakang penulisan skripsi, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penulisan, keaslian penulisan, batasan konsep, metode penelitian, sistematika penulisan.

BAB II: PENANGANAN PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF OLEH POLISI

Bab ini merupakan bagian pembahasan yang menjadi pokok penulisan terdiri atas tiga bagian yaitu bagian pertama membahas tentang kepolisian meliputi pengertian, tugas dan fungsi kepolisian, kewenangan kepolisian dan tujuan kepolisian. Bagian kedua membahas tentang tindak pidana berupa pelanggaran pemilihan umum legislatif meliputi pemilihan umum, pemilihan umum legislatif, tindak pidana berupa pelanggaran, dan pelanggaran pidana pemilihan umum legislatif. Pada bagian ketiga membahas tentang upaya polisi dalam menangani pelanggaran pemilihan umum legislatif.

BAB III : PENUTUP

Bab ini merupakan penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Bagian akhir penulisan hukum ini terdiri dari daftar pustaka berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta lampiran-lampiran yang dipakai dan berkaitan dengan penulisan hukum ini.

